

紛争後地域における教育行政分権政策と地方教育行政

小松 太郎

(九州大学大学院言語文化研究院)

1. はじめに

冷戦終結からこの15年余り、国際社会は世界各地の紛争後地域で教育復興に関与してきた。教育復興⁽¹⁾は、破壊された学校の修復や、児童・生徒への教材・文房具配布にとどまらない。復興期の緊急なニーズに効率的に応えつつ、公正な社会の構築に向けた教育行政⁽²⁾制度や組織を再建することが課題となっている。

行政制度論の重要な論点に、中央集権的制度か地方分権的制度かという選択がある。世界的には分権化が各地で様々な分野において進んでいる。中でも教育セクターは、最大規模の公共セクターであるため、分権化を支持する議論は多い(Aguerrondo 2003)。戦後復興国も例外でない。例えば、1980年から10年余りにわたって内戦を経験したエルサルバドルでは、内戦が終息に向かう中で分権化を含む教育改革が始まった。地方教育行政機関は管轄地域の教育プログラム施行に関わる完全な自治権、そして技術的および財政的支援を得るようになった(Cuellar-Marchelli 2003)。また、1999年に国連暫定行政の下で復興が始まったコソボ自治区では、翌年の地方選挙により市政府が発足したのを受けて、初中等教育は自治区内にある30の市政府の責任となった。2003年から本格的な戦後復興が始まったアフガニスタンにおいても、同年の教育政策文書に教育行政分権が今後の教育行政課題として挙げられている⁽³⁾。また、20年以上の内戦を経験したカンボジアは、長い間中央集権的であったが、紛争後の政府に柔軟性がなく非効率であり、住民参

加も無かったために住民から分権化要求が高まり、近年、コミュン評議会制度を発足させるなど、教育行政分権化に係わる幾つかの改革を行っている(World Bank 2005)。

本稿では、紛争後復興地域における教育行政分権政策と地方教育行政のあり方について考察するものである。構成は以下の通りである。はじめに、本稿議題の背景理解のために、教育行政分権が世界的に潮流化した理由を開発パラダイム変遷の文脈で記述する。次に、地方教育行政の主体について説明し、教育行政分権形態の類型化を行う。第4節では、紛争後社会における教育行政の課題を抽出し、第5節では、第3節で説明したそれぞれの分権形態が紛争後社会の課題に照らして妥当か検証する。まとめでは、紛争後地域における地方教育行政のあり方について要点を再度提示したうえで、今後の国際協力のあり方について考える。

2. 開発パラダイムと地方教育行政

教育行政の分権化と地方教育行政のあり方は、開発パラダイムの影響を受けている。本節では、教育行政の分権化政策や地方教育行政のあり方に影響を与えたと考えられる社会開発、新自由主義、マネジメント論の要点を俯瞰する。

1990年代から注目され、現在も開発政策に影響を持つ社会開発パラダイムは、地域社会の発展と住民参加を重視し、そのための地方政府・コミュニティ組織の機能強化を目指している(佐々波1997)。紛争後社会では、戦争被害の程度は地域によって異なり、その

ため地域の教育ニーズも異なる。武力衝突が集中した地域では、地雷や不発弾に対する安全教育やトラウマを持つ子どもたちに配慮した柔軟な教育活動が優先される。地方政府・コミュニティ組織は地域のニーズに迅速かつ適切に対応すると期待される。一方で、社会開発は、社会融和・国民融和を促進し、社会的一体性・社会的包含性のある社会の構築を目指している⁽⁴⁾。紛争後社会では、新しい国家の再建が大きな課題である。異なる集団が共に生活していくための価値観や態度、知識、技能を習得することは、地域の多様性に関わらず全国民共通の課題である。つまり、地方教育行政機関には、地域の実情にあった教育行政を執行しつつ、中央政府で調整される国全体の調和・統合への方向性に配慮するという両方のバランスを保つことが求められる。

他方、1980年代にその全盛を極めた新自由主義は、中央政府の役割を極力減らし、地方分権や民営化を目指す。Arnove (2002)によれば、新自由主義における教育制度の理想は、民主的、効率的そして説明責任を果たす、地域共同体のニーズに応える、教師、親、その他教育関係者に権限を与え、学校改革の効果を上げる、学校の質を上げ、競争によって教員に対する報酬に係る財源を増やす、などである。社会開発と新自由主義は、社会セクターへの公的財政支出については相反する考え方を持つと一般に理解されるが、行政が地域特有のニーズに応える、地域コミュニティのエンパワーメントを促進する、という点に関しては共通してその重要性を主張している。

また、社会開発と新自由主義両パラダイムは社会の民主化を強く支持する。社会開発の代表的アプローチである「参加型開発」に見られるように、開発プロセスへの地域住民の参加は、政治プロセスへの参加であり、民主化を意味している。地方分権は、行政が地域住民に歩み寄ることにより、地域住民が統治行政に直接的に参加することを促す。一方、

新自由主義も官僚一極集中体制に蔓延する汚職を非難し、責任や権限の分権化によって地域住民が行政を監視することが容易になる利点を強調する。

なお、世界的に広がった教育行政地方分権の流れは、先進国における公共政策論やマネジメント論の影響も受けている。マネジメント理論では、1970年代頃まで勢力を保っていた古典理論⁽⁵⁾に代わり、現場の責任者により多くの権限を与え、変化する状況に適應することを可能とするオープン・システム理論が注目されている。Tuner and Hulmes (1997)によれば、人的資源開発計画などの「(長期)国家計画」は柔軟性を持たず、政治的・社会的不安定性を内在する発展途上国では適切に機能しない。紛争後社会においても、現場に近い地方教育行政機関には、それぞれの地域のニーズに効率的かつ効果的に応える役割が期待されている。

3. 教育行政分権の類型化

本節では教育行政分権の類型化を行い、紛争後社会における地方教育行政を考察するための分析枠組みを提供する。教育行政分権は、その中身について当事者の間に正確な相互認識が無いまま議論が進行することがある。特に、国際援助団体と現地政府との間、もしくは現地中央政府と地方行政機関に誤解があり、その誤解が政策執行段階に至るまで続くのは憂慮すべき事態である。

地方分権は一般的に、「中央政府から下位政府機関(sub-national agency)への権限、責任、業務の委譲」と定義される(Kemmerer 1994)。地方分権(decentralization)の種類には、主に「中央業務分散化⁽⁶⁾」(de-concentration)以下、「業務分散化」と「中央権限委譲」(devolution)(以下、「権限委譲」)という二つに分類される⁽⁷⁾。さらに、この二つの分権形態が機能する際に重要な「財政分権」(fiscal decentralization)がある。

以下では、まず地方教育行政の主体を明らかにし、その後、教育行政の「業務分散化」、「権限委譲」、および「財政分権」について説明する。

(1) 地方教育行政の主体

現在進行している教育行政分権を現象的に俯瞰すると、地方代表者に当該地域の教育について責任を負ってもらう、地方教育事務所の役割を強化する、財政運営に関する学校の裁量権を増加させる、という3つのパターンが存在する(Anton de Grauwe 2004)。中央教育省^⑧の業務、権限(とそれに伴う責任)、財政が委譲される地方行政体は、では地方政府、もしくは委員が地域住民から選出され中央教育省からも地方政府からも一定の独立性を保つ委員会・評議会、では中央教育省管轄の出先機関(以下、地方教育事務所)そしてでは学校にあたる。本稿では、中央教育省と学校の中間に位置する地方行政機関に焦点を当てる。なお、紛争後国家を含めた発展途上国では一般に、地方教育行政は地方政府内の教育担当課か、中央教育省管轄下の地方教育事務所が担当している。このため、本稿では、この2つの行政主体について議論を進める。

なお、紛争後社会の復興を考えた場合、時系列で考えると、一般的にはまず中央レベルで暫定政府が発足し、その後、国政選挙により正式に中央政府が発足する。中央政府は、地方行政に関する法整備を行い、地方選挙を実施、そして地方政府が発足するという過程が踏まれる^⑨。地方の教育行政を担当する行政体が中央教育省の出先機関であれば、中央教育省の管轄下であり職員人事も掌握しているため、指揮系統が明確である。一方、地方政府の場合は、教育省との責任分担・範囲を詳細に定めた法規が必要となる。

(2) 業務分散化

「業務分散化」は、中央教育省が業務を効

率化するために地方の出先機関(以下、地方教育事務所)、もしくは地方政府に主に事務的作業を中心とした業務を肩代わりしてもらう性質のものである。中央業務の「地理的な移動」(territorial sense of decentralization)とも表現される(Karlsen 2000)。具体的な行政領域としては、法令に準じた教員の雇用や配置、学校関係者に対する給料の支払い事務、学校設備の充実、記録・統計の整備、教育課程の監督などがある。このような行政サービスは地域に位置する行政機関が行うのが効率的であると想定されている。学校関係者および地域コミュニティにとっては、「業務分散化」は行政へのアクセスを容易にする。金銭的・時間的・その他諸々な理由で首都まで行くことが困難な教師、学校長やコミュニティは、地元で上記行政サービスにかかわる不満や要望を聞き入れてもらうことが出来る。

(3) 権限委譲

一方、「権限委譲^⑩」は、政策立案・立法権を含み、政治的判断を地方行政機関に求めるものである。一般的に、権限委譲の対象となる地方教育行政機関は、地域の民意を代表し立法権のある地方政府である。権限委譲分野には、カリキュラム、教育指針、教科書なども含まれる。このような分野は「何を教えるか」という教育の根幹にかかわる事項である。これらの分野は、価値観や信条の違い、集団や個人の利益相反が起こる行政領域であり、政治的な合意プロセスや判断が求められることから、分権形態として「政治的分権」とも呼ばれる(Gaynor 1998)。さらに、「権限委譲」には、教員の給料レベルを決定したり、学校建築の基準を設定したりすることも含まれる。地方政府が自らの権限で、教育行政に関わる諸事項を決定することを可能にする「権限委譲」は、地域住民の意思を民主的過程によって教育現場に反映させることにより、地域住民の主権を明確にすることから、

「民主的分権」とも呼ばれる（Mukundan 2003）。また、権限が委譲されることの意味するところは、地方行政機関が自身の決定事項や行政行為の結果について説明責任を負うことでもある。

（４）財政分権

「財政分権」には様々な解釈があるが、ここでは、次の二つの意味を表すものとして理解する。一つは、中央政府から地方行政機関への財政移譲である。この場合、中央政府には包括補助金（block grant）と特定補助金（purpose-specified grant）の二種類の政策選択肢があるが、包括補助金であれば、その使用用途については一定の範囲内で地方行政機関に一任されるし、特定補助金であれば中央政府の政策執行を地方行政機関が正確に代行する意味合いが含まれる。

もう一つの「財政分権」は、地方政府への税源移譲である。地方政府が自主財源を確保し、独自の責任で教育プログラムを実施することにより、行政の説明責任が向上し、財政管理の透明性が高まる。しかしながら、途上国の場合は、中央政府が国庫負担を軽減するために、地方行政機関に社会サービスに係る財政の負担を求めるとするのが「財政分権」のそもそもの理由であることが多い（Braslavsky 1999；World Bank 2005）。

地方行政機関が教育行政にかかわる権限を持つことが出来ても、財政資源が十分でなければ独自の教育プログラムを実施しえないばかりか、国家教育制度の維持も覚束ない。地方へ財源移譲を行った結果、貧困が集中している地域では、自身の財政能力で教育サービスを維持することが困難になるということが起こる。このため、初等教育のような基本的社会サービスについては、中央政府が機会の平等の見地からその財政的責務を負うべきであると主張は強い。

４．紛争後の教育行政課題

本節では、紛争終結後の教育行政課題を明らかにし、それらに対応する教育行政分権政策の検証へとつなげる。まず、教育再開における課題として、教育インフラの物的・人的不足、および社会融和の必要性について説明し、次に、制度面の課題として紛争前の旧体制が残す遺産について述べる。

（１）教育再開における課題

教育は衣食住と並んで人間の基本的ニーズとして国際的に認められている。紛争後社会においては、基本的人権の保障という観点に加え、人的資源開発や社会融和、市民性の育成といった国づくりの観点からその早期の開始が求められる（小松 2005a）。

冷戦後の地域紛争の特徴は、一般市民に多くの死傷者が出て、学校などの民間施設が被害に遭うことである。結果、復興期においては教育再開に必要な人的・物的インフラが不足する。学校教師のように教育レベルの高い者は、カンボジアなどでは意図的に攻撃の対象となった。さらに、アフガニスタンのように長期にわたって紛争が続くと、教育を受けられない世代が生まれ、次世代の教員層に大きな空洞が生まれてしまう。このような事態が、復興時の教員確保を困難にしている。

また、教育インフラに関わる物的被害も甚大である。アフガニスタンや東チモールなどでは学校舎の9割近くが武力紛争によって破壊されたとされる。学校舎は、コミュニティの象徴として攻撃を受け、長期の地上戦では兵舎として使用される。復興期では多くの学校が修復され、教員も雇用されるが、多くの子どもたちが避難先から戻るなどの理由で、就学児童数が急激に増加し、教室は「すし詰め」状態になる。

また、地域紛争・内戦が、民族、宗教、言語などの異なる集団間で争われた場合、紛争後復興ではこれらの集団が共存していくため

の教育が模索されなければならない。武力による一時的な紛争解決は、本来の意味での紛争終結を意味しない。異なる社会集団が国家内・地域内で共存していくために必要な価値観・態度、知識、技能を、すべての人、特に次世代の社会を担う子どもや若者が習得し共有することが求められる。強制的な「国民統合」は現代世界においては非現実的であるが、近隣に住む者同士が国や地域社会に対してまったく異なる認識を持っていては、社会が機能しないのも事実である。

一方、多民族国家内の特定地域において民族の統一性がある場合、当該地域において民族の独自の文化や歴史を教えることに対する要望は強い。紛争によって先鋭化された民族意識は、教育現場に大きな影響をもたらす。民族アイデンティティを強化するために、歴史や言語などの人文社会科目や、音楽などの芸術科目が利用される。アイデンティティに関わるこのような教育に対して妥協の余地は大きくないが、民族教育が極端化し、排他的になるのは避けなければならない。

(2) 旧体制の遺産

紛争後社会の多くは、過去の中央集権体制を引き継いでいる。世界の紛争地のほとんどは発展途上国であるが、一般的に、発展途上国の多くは旧植民地政策の影響もあり、中央集権的な制度が発達している。特に、教育行政制度は、近代化と国家統合という目的のために国家の統制が必要とされ、中央レベルでの決定事項が末端まで届くシステムが発展した⁽¹¹⁾。

また、冷戦終結後に民族紛争を経験した旧ユーゴスラビアのボスニア・ヘルツェゴビナ(以下、ボスニア)や、長年の戦争で疲弊したアフガニスタンなどは、過去に社会主義体制を経ている。社会主義政府の行政体制は「民主的中央集権主義」(democratic centralism)と呼ばれていたが、これは中央政府が自らに権力を集中させ、人民の決定を

効率的かつ効果的に実行することを意味していた(Steiner-Khamsi & Stolpe 2004)。紛争後社会の多くが以前に中央集権体制を経験しており、その遺産が、紛争後の行政制度や人々の考え方に影響を残していることを認識しておく必要がある。

多くの紛争後地域では、中央集権制度が制度として残りつつも実質的には機能しておらず、復興期の緊急ニーズに対応出来ていない。中央集権制度が機能するためには、有能な官僚やそのネットワークが存在していることが重要であるが、このような基盤が崩壊した紛争後地域では、中央集権体制が形骸化し、機能不全に陥っている。業務が中央に集中し、行政サービスの滞りという事態を招いている。しかし、最も深刻な問題は、中央教育省に求められる政策立案や教育基準の設定といった重要な作業が遅れることである。そして、これら教育指針の欠如はそのまま教育現場での混乱を招いている。

5. 紛争後復興における教育行政分権の検証

(1) 紛争後復興と行政業務分散化

業務分散化は多くの行政分野をその対象に含む。前節では、紛争終結後の教育再開における課題として、教員の確保や教育環境の整備(学校舎・設備の修復・建設)に言及した。これらは、教育行政が優先すべき施策・行動である。

前節で述べたように、紛争後社会では、治安がある程度安定し、最低限の生活基盤が整ってくると、外国や国内の他地域に避難していた学齢期の子どもたちが一斉に帰還する。紛争で教員の絶対数が減った中で、このような事態に対応するために、学校は即座に新しい教員を確保・雇用する必要がある。一方で、同時期には、教育を受けた海外避難民の帰還や、数少ない仕事を求める人間の頻繁な移動が起こり、公的セクター最大の雇用規

模である教育労働市場は流動的となる。また、一時避難した教員達は、知人や親戚宅などに住みながら、その地域の学校で教え、紛争で被害を受けた実家が修築されれば、自身の地域の学校に移る。復興が始まってからの数年間は、このように学校関係者の異動は頻繁となる。

地方教育行政機関に財源が移譲されており、新規教員の雇用に関する規則が整備されていれば、新規ポストの創出は中央レベルでなく地方レベルで判断できる。学校長は、中央教育省が位置する首都まで行かずとも地方教育機関で新しい教員を雇用する許可を得ることが可能となる。これに反し、中央教育省で全国区の学校における教員の配置に関する判断を全て行うのは、多くの時間を費やし、行政対応の遅滞を起こす。遅延給料の支払いを行うこともあり得るが、遅延期間が長引けば教員の過去の勤務実態を調査することさえ困難になる。

教員人事行政において、重要な仕事の一つが給与の円滑な支払いである。給与データの処理ミスが起きると、教員は陳情を繰り返す、それは行政コストとなって行政組織の効率性を更に低下させていくという悪循環を生み出す。教員の給料計算や支払いは、学歴・勤務年数等に基づく計算法に関する規則があれば、中央政府がその業務を行う必要は無い。給料計算に間違いがある場合は、地方行政が責任を持っていれば教員も陳情しやすく、地方行政も間違いを迅速に是正し、円滑な給料支払いを続けることが出来る。

教員や学校長は、紛争によるトラウマを抱えつつ、自らの生活再建に奔走する。そこに、新しい指導法や学校経営手法、カリキュラム、教科書などが導入され、教員たちはこれらの改革に追いつくべく多くの負担を強いられている。彼らの中には、新しい社会の構築に意欲を持つものも多い。しかしながら、最低限の生活の保障無しに士気を持続させるのは困難である。彼らに志気を持ち続けてもら

うための最低限の行政行動の一つは、給料の円滑な提供であろう。

教育環境整備も同様に、行政の迅速な対応が求められる分野である。1999年7月に紛争が終結したコソボでは、約65%の学校舎が戦争の被害を受けた。暫定統治が始まると教育セクターの優先課題は、子どもたちが安全に勉強できる学校舎を整備することであった。暫定統治機構下での学校舎の新築および修築に関する許可行政は、以下の通りである。ドナーは、コソボ自治州都に位置している教育省の学校建設課が作成したフォームに則って事業計画書を作成し、市政府から土地の使用許可を得た後、地方教育事務所が学校建設の妥当性を判断し、教育省の学校建設専門家が技術的な面から設計図を確認したうえで、建設・修復の許可が下りる。教育省の学校建設課には専門家が2人いるのみである。紛争終結直後は学校新築・修築事業を実施するために多くの援助団体がコソボで活動した。このため、事業計画書が全国から教育省に集まり、学校建設課は迅速に計画書を審査することが困難になった。

援助団体はその多くが一定の時間的制約のもとに事業を企画・実施する。許可が数ヶ月も下りなければ、迅速に実施に移れる他の事業に予算を移すか、許可が下りるのを待たずに、施工を開始する。責任ある団体であれば問題は無いのだが、中には建築設計・工程に問題があったことが後に露呈する場合もある。この場合、行政を効率化するための選択肢として、中央教育省が学校建築基準を設定し、地方教育事務所か地方政府が建築の専門性を持つ職員を配置することによって、援助団体が作成する計画書が中央まで行かなくても許可が下りる体制の構築が考えられる。復興期には多くの援助団体が入るが、世界情勢の変化によって援助対象地を変えていく。予算の殆どが人件費に消え、開発予算が乏しい紛争後社会の行政府にとって、ドナーが多く活動する復興期は、インフラ整備に好機な時

期である。教員配置や学校建設などの教育環境整備（教育のハード面）などは、極力、現場での対応が可能な体制を構築することが行政の迅速な執行を可能にする。

なお、地方教育行政機関が業務を執行するための適切な予算を持たない場合は、業務分散化されていてもその効果は期待出来ない。アフガニスタン・パルミアン州のある地方教育事務所では、学校を訪問する予算さえない。ユニセフから提供されたバイクがあるが、その燃料費がないという（小松 2004）。東チモールでは、地方教育事務所にはコンピュータが一台設置されているのみであり、そのコンピュータ自体も故障が頻繁である。なお、同国に関するある調査では、学校教師の多くが教育の問題として「教科書不足」を挙げていたのに対し、地方教育事務所の職員はそれを特に問題視していなかった。これらの職員がどれだけ学校を視察し、教育の現状を把握していたか疑問が残る（World Bank 2004）¹²。予算措置が行われていないことに加え、業務内容が明確に指示されていないことも問題として考えられる。

（2）紛争後復興における行政権限委譲

「業務分散化」が教育行政の「効率性」を重視するとすれば、「権限委譲」「政治的分権」は教育の「効果」を重視する政策と言える。教育が地域住民のニーズに応え、その効果を高めるには、中央教育省よりも、地方教育行政機関がカリキュラムや教科書の選択を含め、教育行政に関する全面的な権限を与えられることが望ましいという主張がある。しかし、紛争後社会という特殊な状況を想定した場合、地方行政機関への「権限委譲」「政治的分権」は必ずしも望ましいとは言えない側面もある。

まず、地域住民のニーズに行政が応えるためには、地方行政組織が地域の民意を汲んだ人間によって運営されなければならない。民主化を目指す国であれば地域住民が選出する

代表人によって地方政府が運営される。先にも述べたように、紛争後地域でこのような形で地方政府が立ち上がり機能し始めるのは、中央政府が確立されてしばらく経ってからである。「暫定」地方政府である場合、もしくは紛争中・紛争後の混乱に乗じて勢力を拡大した軍閥や地元有力者などが地方を実効支配している場合、地域住民の民意が地方行政にどれだけ反映されているか不明瞭である。

地域住民による教育行政への直接参加は、紛争後国に比べて社会が比較的安定している発展途上国でもその効果は必ずしも期待された効果を生み出していない。教育行政の「政治的分権」をインド・ケララ州の二県で調査した Mukundan（2003）によれば、分権化によって教員や親に権限が与えられるはずだったものが、実際は政治活動家が教育課題の優先順位を判断し、教育に関わる会議では地域住民が発言することはなく、地域住民の声が教育行政に反映されることはなかった。また、「民主的分権」は社会的弱者に発言権を与えるが、弱者や少数民族に対する偏見は中央より草の根レベルの方があり、分権化は教育機会の平等を保障出来ないという懸念もある（Manor 1999）。さらに、地方政府行政組織の脆弱性、極端な政治化、汚職に加え、地方レベルで有力者による恣意政治が蔓延する「インフォーマルな制度」を指摘する声もある（Hanson 1997）。

集団間の対立が政治的信条の違いではなく単なる権力争いであり、そのことにより人事などの面で教育行政が混乱することは避けなければならない。このような混乱は即刻、教育現場に影響を与える。民主化やエンパワーメントはプロセスであり、直ぐに実現されることは期待出来ないという主張は妥当である。しかし、「政治的分権」は高度な行政の仕組みが必要であり、紛争後社会に適しているか判断するには慎重を要する。

また、第4節で触れた社会融和という観点からも、地方への急速な「権限委譲」「政治

的分権」はリスクを内在する。1992年から1995年まで紛争が続いたボスニアでは和平達成後、極度に分権化された行政制度が継続している。紛争を終結させた Dayton 合意は、ムスリム系とクロアチア系住民がそれぞれ多数派である10の県から成り立つ「ボスニア連邦」と、セルビア系住民が多数派である「スルプスカ共和国」という2つの「構成体」、そして一つの「特別区」に国を分け、極端な分権化制度を採った。教育行政における全権を保持する「教育省」は各構成体、ボスニア連邦内のそれぞれの県において存在し、一国内において複数の教育省が独自の教育制度・教育内容で行政を執行している。それぞれの行政区では、民族主義的な教育が行われている。教育が民族主義の「人質」になっているという指摘がされている。

国際社会は、国内融和を推進する観点からボスニアの教育行政に積極的に関与し、その結果、2003年に「共通コア・カリキュラム」がボスニア全国の学校で施行された。カリキュラムには「市民教育」が含まれているが、これは、欧州統合をにらんで、基本的人権の遵守、法による支配、国民主権といった価値観をボスニア全国民の間で共有しようというものである（小松 2005b）。また、数学や科学などの価値中立的な科目については国内で基準化していく方向性にある。世界的にも、グローバル化の中で国際競争力を高めるために数学や科学の分野では中央政府が基準を設定する傾向にある（Astiz et al. 2002）。義務教育の概要・期間設定などに関しても、中央政府が国際的な動向を考慮し責任を持つことが一般的になっている。

コソボでは2000年の地方選挙を受けて、義務教育に関する責任を地方政府へ委譲を始めた。しかし、カリキュラムや教科書、教授法など「ソフト」分野では中央教育省が引き続き権限を保っている。アフガニスタンでも、教育指針やカリキュラムは中央政府の責任であることを憲法で規定している。地域の

政治参加よりも中央政府による牽引が重視されたのは多くの独立新興国で見られる現象である⁽¹³⁾。カリキュラムなど、長期的な教育改革は明確な上位下達の指揮系統を持つ中央集権的制度の方が効果的に実施できると指摘する声は多い（Hanson 1997; Tatroo 1999）。なお、教育行政作用には規制作用、助成作用、実施作用があるとされる（平原 1993）。Aguerrondo (2003) は、分権化後の中央教育省について、その実施作用を「政治的方向性」(political direction) と表現し、地方分権化以降の中央教育省の特別な役割を認めている。

(3) 紛争後復興における財政分権

第3節(4)で説明したように、「財政分権」が、中央教育省から地方行政機関への補助金支給である場合、「業務分散化」の性格が強くなり、中央政府の政策が反映される。しかしながら、地方政府のように中央教育省の直轄下でない行政体に対して財政分権が行われる場合、そのプロセスは慎重に進行する。

コソボでは、財政分権化が地方政府に対し段階的に行われた。自治政府が中央と地方両方のレベルで設立された後、教育省は財政経済省および自治省と協議を行い、就学前教育、初等教育、中等教育にかかる経費についての合意書を結んだ。合意書に従い、物品・サービス(goods and service)などの経常・維持予算は中央財政の90%、資本・開発予算は中央財政の25%、そして教員を除く学校関係者の給料財源が中央政府から地方政府に移譲された。教員の給料に関しては、教育の質向上における教員の役割の重要性や、「幽霊教員」⁽¹⁴⁾の発生など汚職の原因になりやすいことを鑑みて、教育省は分権化に慎重であった。そのため、財政分権化が開始された最初の6ヶ月は従来どおり教育省が給料支払いを担当し、次の6ヶ月で地方政府に財源を移譲するという方策が採られた（UNMIK 2003）。なお、財政は、各市の全児童・生徒

数に応じて包括補助金（block grant）の形を取り、移譲された。これら一連の財政分権は、中央教育省の業務負担を減らす狙いがあったと同時に、地方政府に財政運営の効率化に対する努力を促す目的がある。地方政府にとっては、節約された財政は他の目的（但し、教育分野）に振り向けることが出来たので、効率化への動機が働いた。

一方、「財政分権」が地方への財政負担を求める場合、紛争後社会では地域格差に格別に関心することが求められる。比較的裕福な地域と貧困地域、税徴収能力のある地域とならない地域の格差を生むことが、紛争後社会における社会融和・国民融和という課題をより一層困難にする。民族や地域間の経済格差、社会サービスへのアクセス格差が「民族紛争」の原因の一つとなりうることを考えれば、安易に地方に財政負担を求めるべきではない。発展途上国一般に見られる現象であるが、地域やコミュニティに教育財政の負担を強いると、貧困地域では就学率が落ち込む。モンゴルでは、地方が教育財政負担を求められるようになってから、学校施設の状態や衛生状態が悪化し、子どもが健康を害するようになった（Steiner-Khamsi & Stolpe 2004）。紛争後の危険で不安定な社会から子どもを守る「保護的役割」が教育に期待される中で、学校が子どもの健康に害を与えるようになってしまってはならない。

6. まとめ

本稿では、紛争後社会における教育行政分権政策と地方教育行政について考察を試みた。同じ紛争後社会でも諸々の事情が異なり、どのような教育行政分権の形態がどのような条件下で適切なのか結論を導くには、今後多くの事例について調査研究を重ねていく必要がある。本稿での考察からは、以下のような一般論が導き出される。暫定行政期には中央教育省の設置と共に地方教育事務所を主

要な行政区に配備し、情報収集および学校再開のサポート業務を行う。中央教育省は必要な規則・基準を整え、学校再開に関する業務を早期に地方教育事務所に分散化する。中央政府および地方政府が設立された後は、補助金の支給と業務分散化を段階的に進める。教育行政に関わる「権限委譲」については、地方における政治文化の情勢を見極めて慎重に行うべきであろう。近年の開発パラダイムの潮流やマネジメント論で支持されている行政の分権化であるが、その期待される効果を実現するためにも、社会状況や段階論を考慮に入れて制度構築を進めるべきである。

これまで地方教育行政は、究極的な分権形態である学校への分権と、その結果として課題となる「学校経営」に比べて、研究の対象としても国際支援の対象としてもあまり注目されてこなかった。しかし、世界的に教育行政分権論議が活発化し、紛争後地域もその影響を受けている中で、紛争後社会の地方教育行政に求められているものを適切に理解し、有効な復興支援を行うことが課題となっている。ガバナンス支援という性質上、政策助言や研修といったソフト面での協力が中心になるであろう。例を挙げれば、地方教育行政のあり方、教育行政分権に関する政策選択肢を提示し、地方教育行政が機能するための教育法規草稿を支援することなどが有効と考える。このような支援は、現地への専門家派遣、政策立案責任者の日本での研修、ユネスコ教育計画局などでの研修事業への支援などによって実現できる。

また、地方教育行政そのものへの支援としては、地方教育事務所への適切な予算配分や、格差是正・ナショナルミニマム保障のための地方政府への補助金支給を中央政府に促し、地方教育行政機関が機能するための初期投資を支援する、といった協力も考えられる。人材不足は絶えず問題となるが、業務分散化にあたっては、地方教育行政機関の職員は皆が「教育者」である必要は無く、事務能

力がある若者などの雇用も考えられる。このような職員を含めた地方教育行政官の研修をカスケード方式等で支援すれば、地方教育行政の質は向上するであろう。将来、民主化を促進するために「政治的分権」が行われるとしても、まずはその土台としての「業務分散化」が有効であり、その過程を復興期に支援することは意義があると考えられる。

注

- (1) 本稿では「復興」を和平合意による紛争終結直後から始まるものとして定義する。
- (2) 本稿では「教育行政」を「教育サービスの提供に係わる公的機関の全ての行為」として定義する。よって、政策立案や教育立法も含むものとして捉える。
- (3) Independent High Commission of Education for Afghanistan (2003, p.5) による。
- (4) 世界銀行は、社会開発を、社会的一体性 (cohesive)・社会的含有性 (inclusive) がある社会を目指すものと説明している (World Bank Group 2003: website)。
- (5) 古典理論は官僚組織の万能性、情報の完全性などを所与のものとする。
- (6) 他に、事務分散、地方分散化、脱集中化、官治分権 (自治分権に対する) などの言葉が使われる。
- (7) 日本語でいう「地方分権」は「統治の権能を地方団体が独立した分権として行使すること、および地域住民の自主的決定権や住民参加の権利」(広辞苑 2004) と一般に理解され、この意味においては「権限委譲」という性格が強い。また、地方分権論議には一般的に「業務分散化」と「権限委譲」に加え、権限の一部を委譲する、委譲しても撤回できる、などを意味する「委任」(delegation) が加わることがあるが、議論を単純化するために本稿では「業務分散化」と「権限委譲」に焦点を絞る。
- (8) 中央政府内で教育行政に責任を持つ組織を形容する一般的名称として、本稿では「中央教育省」

を使用する。

- (9) コソボでは地方選挙が国政選挙に先駆けて実施されたが、これは国連総長特別代表の判断で、国連暫定行政機構と拮抗する現地中央政府の発足を遅らせるのが理由の一つであったとされる。
- (10) 「委譲」は上位から下位に任せるという意味合いが含まれることがあり、中央政府と地方行政機関の対等な関係を強調する場合は「移譲」と書くこともある。なお、税源の中央から地方への移動に関しては、「移譲」と書かれることが一般的である。
- (11) Lauglo (1995) は途上国一般に見られるこのような体制を「官僚的中央集権主義」(bureaucratic centralism) と形容している。
- (12) 途上国でもこの現象が見られる。西アフリカのベニンでは、学校視学官が学校訪問するため使用する乗り物のガソリンを購入することが許されているものの、乗り物自体が無く、業務を執行できない (Lugaz 2004)。
- (13) Lauglo (1995) はこのような政治・行政体制を「民主的集権主義」(democratic centralism) と呼んでいる。
- (14) 給与表に名前・ID は記載されているが、実際には学校で教えていない、もしくは実在しない人間のこと。

参考文献

- 広辞苑 (2004) 新村出編, 岩波書店。
- 小松太郎 (2004) 「アフガニスタン業務完了報告」国際協力機構。
- 小松太郎 (2005a) 「紛争後の教育復興」黒田一雄・横関祐見子編『国際教育開発論』有斐閣, 208-222 頁。
- 小松太郎 (2005b) 『バルカン地域の民族融和と支援手法 - 市民教育事業の形成と評価を中心に』国際協力機構 (国際協力総合研修所)。
- 佐々波秀彦 (1997) 「地方レベルでの社会開発」西川潤編『社会開発 経済成長から人間中心型発展へ』有斐閣, 20-38 頁。
- 平原春好 (1993) 『教育行政学』東京大学出版会。

- Aguerrondo, I. (2003). Decentralization may not be enough. In G. Hernes (Eds.), *Organization of ministries of education* (pp. 65-76). Paris: UNESCO/ IIEP.
- Anton de Grauwe (2004). Decentralization—can it improve schools? *IIEP Newsletter*, (4), 1-3.
- Arnové, R. F. (1997). Neo-liberal Education Policies in Latin America: Arguments in Favor and Against. In C. A. Torres & A. Puiggros (Eds.), *Latin American Education* (pp.79-100). Boulder: Westview Press.
- Astiz, M. F., Wiseman, A. W. & Baker, D. P. (2002). Slouching towards Decentralization: Consequences of Globalization for Curricular Control in National Education Systems. *Comparative Education Review*, 46(1), 66-88.
- Braslavsky, C. (1999). Decentralization and equity: opportunities and limitations of contemporary educational policies. Paper presented at the International Conference on Federalism.
- Cuellar-Marchelli, H. (2003). Decentralization and privatization of education in El Salvador: Assessing the experience. *International Journal of Educational Development*, 23, 145-166.
- Gaynor, C. (1998). Decentralization of Education—Teacher Management. Washington, D.C.: The World Bank.
- Hanson, M. F. (1998). Strategies of educational decentralization: key questions and core issues. *Journal of Educational Administration*, 36(2), 111-128.
- Independent High Commission of Education for Afghanistan (2003). *The Revival and Development of Education in Afghanistan—Objectives, Policy and Strategies*. Kabul: Independent High Commission of Education for Afghanistan.
- Karlsen, G. E. (2000). Decentralized centralism: framework for a better understanding of governance in the field of education. *Journal of Education Policy*, 15, 525-538.
- Kemmerer, F. (1994). Decentralization of schooling in developing nations. In T. Husen & T. N. Postlewaite (Eds.), *International Encyclopedia of Education* (pp.1412-1416). New York: Elsevier Science Ltd.
- Lauglo, J. (1995). Forms of decentralization and their implications for education. *Comparative Education*, 31(1), 5-29.
- Lugaz, C. (2004). Barriers to decentralization: examples from West Africa. *IIEP Newsletter*, (4), 4-5.
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Mukundan, M. V. (2003). Democratic Decentralization and Primary Education: A Comparison of Continuity and Change in Two Districts of Kerala (India). *Asia Pacific Education Review*, 4(1), 27-38.
- Steiner-Khamsi, G. & Stolpe, I. (2004). Decentralization and recentralization reform in Mongolia: tracing the swing of the pendulum. *Comparative Education*, 40(1), 29-53.
- Tatto, M. T. (1999). Education reform and state power in Mexico: the paradoxes of decentralization. *Comparative Education Review*, 43(3), 253-278.
- Therkildsen, O. (2000). Contextual issues in decentralization of primary education in Tanzania. *International Journal of Education Development*, 20, 407-421.
- Tuner, M. & Hulmes, D. (1997). *Governance, Administration & Development*. Connecticut: Kumarian Press.
- UNMIK (2003). *MEST Annual Report 2002-2003*. Prishtina: UNMIK.
- World Bank (2004). *Timor-Leste Education Since Independence from Reconstruction to Sustainable Improvement*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (2005). *East Asia Decentralizes—Making local government work*. Washington, D.C.: The World Bank.